

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

La conferenza interministeriale per la protezione delle foreste di Vienna: gli impegni relativi ai piani forestali regionali e nazionali.

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/107482> since

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

LA CONFERENZA INTERMINISTERIALE PER LA PROTEZIONE DELLE FORESTE DI VIENNA: GLI IMPEGNI RELATIVI AI PIANI FORESTALI REGIONALI E NAZIONALI

Comunicazione presentata in occasione del Convegno ALIFOR “Dopo Kyoto e Johannesburg:
ruolo del settore forestale tra dimensione locale, nazionale e internazionale”
(Padova, 21 febbraio 2003)

Filippo BRUN* - Bruno GIAU* - Cristina MAGNANI

**Dipartimento di Economia e Ingegneria Agraria, Forestale e Ambientale dell'Università degli Studi di Torino.
Email: Filippo.brun@unito.it; Bruno.Giau@unito.it*

Introduzione

Un piano (o programma) forestale nazionale (di seguito indicato con la sigla PFN) può essere sinteticamente definito come uno strumento che stabilisce in modo unitario strategie e mezzi da applicare al fine di conservare e gestire le foreste in modo sostenibile.

In analogia con altri settori dell'economia o della vita sociale di un paese, un PFN rappresenta pertanto un intervento di grande portata, che comporta modifiche strutturali (di lungo periodo) in un gran numero di variabili economiche, sociali e legislative e presuppone un'attività prevalentemente politica. Nell'ambito di questo programma quadro, settoriale o intersettoriale, dovrebbero incastonarsi interventi più circoscritti, per portata o per estensione geografica od ancora per l'orizzonte temporale considerato; tali interventi sarebbero destinati ad inserirsi nell'ambito degli obiettivi e delle scelte effettuate a livello superiore, condividendone il sistema di valori espressi dalla collettività e contribuendo ad individuare soluzioni efficienti per la realizzazione pratica (Nuti, 2001).

Tale schema rappresenta il percorso teorico di un processo decisionale “fisiologico” e si presta ad interpretare qualsiasi settore della società, da quello della sanità a quello energetico, senza precludere alcun tipo di soluzione in termini di accentramento o decentramento delle decisioni e di partecipazione collettiva alla definizione degli obiettivi. Purtroppo la pratica dimostra che possono esistere forme “patologiche” di distribuzione dei compiti laddove l'azione di programmazione ai livelli più alti sia assente o esercitata in modo e misura non sufficiente. Il caso dei piani forestali nazionali può essere facilmente fatto ricadere in questa seconda tipologia.

La relazione ha l'obiettivo di esaminare gli impegni che il nostro Paese ha sottoscritto in merito ai PFN, con particolare riferimento alle Conferenze Interministeriali sulla Protezione delle Foreste in Europa; si cercherà poi di illustrare alcuni aspetti metodologici relativi alla redazione dei PFN e di

valutare se la situazione del settore forestale italiano è compatibile con questo strumento di gestione.

La Conferenza Interministeriale sulla Protezione delle Foreste in Europa

I primi documenti che hanno esplicitamente fatto riferimento ai PFN come strumento quadro per politiche e strategie nazionali finalizzate alla gestione, alla conservazione e allo sviluppo sostenibile delle foreste sono i “Principi Forestali” e “Agenda 21” (capitolo 11, “Combattere la deforestazione”), a seguito della Conferenza di Rio del 1992.

Da allora si è aperto un dibattito sui PFN a livello internazionale, che però non ha ancora portato ad una definizione univoca che soddisfi tutti i Paesi, perché il settore forestale presenta caratteristiche molto diverse da uno Stato all’altro. Sono però stati redatti diversi documenti che hanno preso in considerazione la necessità di redigere appositi PFN; la maggior parte di essi ha carattere vincolante ed è stata sottoscritta anche dall’Italia.

La Conferenza Interministeriale sulla Protezione delle Foreste in Europa (Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, di seguito indicata con la sigla MCPFE) è un’iniziativa politica per la cooperazione tra i Paesi europei in merito alle foreste. Rappresenta circa quaranta Nazioni europee e l’Unione Europea e promuove la gestione sostenibile delle foreste, definita come un *“utilizzo delle foreste tale da mantenere la loro biodiversità, produttività, capacità di rinnovazione, vitalità e capacità di soddisfare, ora e nel futuro, rilevanti funzioni ecologiche, economiche e sociali, a livello locale, nazionale e globale, e in modo da non causare danni ad altri ecosistemi”*¹.

Il processo del MCPFE è iniziato nel dicembre del 1990, su iniziativa di Francia e Finlandia, con la Conferenza di Strasburgo. Nel corso di questa Conferenza, i trenta Paesi intervenuti e l’UE hanno convenuto sulla necessità di proteggere le foreste europee e hanno preparato sei “Risoluzioni”, cioè sei documenti che impegnano i Paesi firmatari alla cooperazione tecnico – scientifica finalizzata in particolare all’acquisizione di dati, importanti per stabilire misure comuni sulle foreste.

La struttura del MCPFE è esemplificata dallo schema seguente (fig. 1).

¹ MCPFE, 1993, Resolution H1, “General Guidelines for the Sustainable Management of Forests in Europe”, Second Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, 16-17 June 1993, Helsinki, Finland (nostra traduzione)

Fig. 1 - Struttura del MCPFE



L'MCPFE è un processo continuo, basato su una catena di incontri: tavole rotonde, finalizzate allo scambio di informazioni; gruppi ad hoc, workshop e seminari, per la discussione di specifici aspetti scientifici o tecnici, cui partecipano anche esperti della materia. I risultati di queste discussioni sono presentati alle successive riunioni di esperti (Expert Level Meeting), che hanno il compito di implementare le decisioni prese durante la Conferenza Interministeriale precedente e di preparare quella successiva.

Alle Conferenze Interministeriali partecipano i Ministri responsabili per le foreste dei diversi Paesi; l'Italia è rappresentata da membri del Corpo Forestale dello Stato. Le decisioni prese dall'MCPFE nel corso delle Conferenze vengono formalizzate in documenti detti "Risoluzioni" e gli Stati firmatari e l'UE sono responsabili per la loro implementazione a livello nazionale, regionale e sub-nazionale.

Alla Conferenza di Strasburgo sono seguite quella di Helsinki, nel 1993 (giugno), e quella di Lisbona nel 1998 (giugno).

La prima costituisce, com'è noto, la risposta dei Paesi Europei alla Conferenza di Rio: le quattro Risoluzioni prodotte riguardano infatti le linee guida per la gestione forestale sostenibile (Risoluzione H1) e per la conservazione della biodiversità (Ris. H2), oltre alla cooperazione in campo forestale con i Paesi dell'Est europeo (Ris. H3) e le strategie per un processo di adattamento del settore forestale ai cambiamenti climatici a livello globale (Ris. H4).

Alla fine della Conferenza di Lisbona sono invece state adottate due risoluzioni, una sugli aspetti socio-economici della gestione forestale sostenibile (Ris. L1) e una sui criteri, gli indicatori e le linee guida per la gestione forestale sostenibile (Ris. L2).

L'Italia ha sottoscritto tutte le sei Risoluzioni di Strasburgo, le quattro di Helsinki e le due di Lisbona.

Dal 28 al 30 aprile 2003 si terrà la Quarta Conferenza Interministeriale a Vienna, che valuterà i risultati raggiunti finora dall'MCPFE e prenderà ulteriori decisioni per favorire la conservazione e la gestione sostenibile delle foreste in Europa. Per preparare la Conferenza di Vienna, nel dicembre 2002 si è svolto un "MCPFE drafting meeting for the Vienna Conference" ad Eisenstadt (Austria),

durante il quale è stato approvato un documento dal titolo “Living forest summit – common benefits, common responsibilities”, con il quale i Paesi firmatari approvano gli indicatori pan-europei per la gestione forestale sostenibile e si impegnano a produrre un programma di lavoro per la Conferenza di Vienna, in cooperazione con tutte le organizzazioni e istituzioni interessate. Ancora più recentemente (13-14 febbraio 2003) si è svolto a Vienna un Expert Level Meeting, durante il quale sono state redatte una Dichiarazione e cinque Risoluzioni che verranno sottoposte ai Ministri dei Paesi partecipanti, durante la Conferenza Interministeriale di Vienna, perché le firmino, rendendole quindi vincolanti. Le Risoluzioni di Vienna riguarderanno: i piani forestali nazionali (Ris. 1, “Cross-sectoral co-operation and national forest programmes”), la gestione forestale sostenibile (Ris. 2, “Economic viability of SFM” e Ris. 3, “Social and cultural dimension of SFM”), la biodiversità (Ris. 4, “Forest biological diversity”) ed infine i cambiamenti climatici (Ris. 5, “Climate change and SFM”).

Le attività dell’MCPFE sono organizzate da una “Unità di coordinamento” (Liaison Unit), nata in occasione della Conferenza di Helsinki, poi trasferita a Lisbona ed attualmente con a sede a Vienna.

L’MCPFE e i Piani Forestali Nazionali

La Risoluzione H1 del 1993 dichiara che *“la gestione forestale sostenibile dovrebbe essere basata su piani o programmi, periodicamente aggiornati, a livello locale, regionale o nazionale”*².

Nel 1999 è stato istituito a Tulln (Austria) un workshop sul ruolo dei PFN nel contesto pan-europeo, che si è riunito in diverse sessioni di lavoro (luglio 2001, Lillehammer, Norway; aprile 2002, Riga, Latvia), fino a produrre nell’ottobre 2002, a Vienna (Austria) un documento intitolato “MCPFE Approach to National Forest Programmes in Europe”, in cui si individuano le caratteristiche che deve avere un PFN secondo l’MCPFE e che verranno brevemente riassunte di seguito.

Secondo la definizione, ampiamente autoesplicativa, dell’MCPFE un PFN è *“un processo di pianificazione, implementazione, monitoraggio e valutazione partecipativo, olistico, intersettoriale e iterativo, su scala nazionale e/o regionale, che ha come obiettivo principale il perseguimento di una gestione forestale sostenibile, come definita nella Risoluzione di Helsinki H1”*³.

I principi chiave dei PFN in Europa sono pertanto riassumibili nei seguenti punti:

- partecipazione, cioè un *“processo volontario, tramite il quale le persone, individualmente o attraverso gruppi organizzati, possono scambiarsi informazioni, esprimere opinioni e interessi, e hanno la possibilità di influenzare le decisioni o i risultati riguardanti la materia in esame”*⁴.
- approccio olistico e intersettoriale, cioè i PFN devono considerare gli impatti del settore forestale sugli altri settori e viceversa;
- processo iterativo con obiettivi a lungo termine, nel senso che i PFN devono continuamente adattarsi in funzione delle nuove conoscenze e dei cambiamenti nell’ambiente naturale, economico e socio-politico;
- uso di capacità esistenti e creazione di nuove conoscenze grazie all’educazione e alla ricerca;
- coerenza con la legislazione e le politiche nazionali e integrazione con le strategie nazionali di sviluppo sostenibile, ma coerenza anche con gli impegni internazionali;
- implementazione delle politiche forestali tramite la partnership tra i governi, le aziende e la società civile;

² MCPFE, 1993, Resolution H1, “General Guidelines for the Sustainable Management of Forests in Europe”, Second Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, 16-17 June 1993, Helsinki, Finland (nostra traduzione).

³ MCPFE, 2002, “MCPFE Approach to National Forest Programmes in Europe”, Workshop on the role of National Forest Programmes in the Pan-European Context, 7-8 October 2002, Vienna, Austria (nostra traduzione)

⁴ Ibidem

- aumento della sensibilità della popolazione nei confronti del settore forestale, come prerequisito per il raggiungimento della coerenza tra le politiche forestali e quelle degli altri settori produttivi. Nel corso del “Drafting Meeting” MCPFE per la Conferenza di Vienna del dicembre 2002 è stato preparato infine un documento dal titolo *“Parte speciale: rafforzare le sinergie per la gestione forestale sostenibile in Europa attraverso i Programmi Forestali Nazionali”*⁵, che, riveduto e corretto durante l’”MCPFE Expert Level Meeting” di febbraio 2003, è diventato la Risoluzione 1 che sarà approvata nel corso della Conferenza di Vienna. Firmando questo documento, gli Stati e l’UE si impegneranno a *“sviluppare e implementare piani forestali nazionali, applicando, nei limiti del possibile, l’approccio dell’MCPFE ai PFN in Europa”*⁶.

Il dibattito internazionale sui PFN

E’ utile rilevare come, a partire dalla Conferenza di Rio, l’argomento dei PFN sia stato dibattuto a livello internazionale in diverse sedi, a testimonianza dell’interesse scientifico e politico attribuito al tema.

Nel 1995 la Commissione per lo Sviluppo Sostenibile delle **Nazioni Unite** ha avviato una iniziativa denominata “Intergovernmental Panel on Forests” (IPF), al fine di continuare il dialogo globale tra governi ed organizzazioni internazionali sulla materia forestale. Nel 1997 l’IPF è stato sostituito dall’”Intergovernmental Forum on Forests” (IFF), a sua volta sostituito nel 2000 dall’UNFF (United Nations Forum on Forests), i cui lavori termineranno nel 2005. Il processo IPF/IFF ha prodotto circa 270 proposte di azioni riguardanti programmi forestali nazionali, valutazione delle foreste, criteri ed indicatori, lotta alla deforestazione.

Per quel che riguarda i PFN, l’IPF ha dato una definizione generale, individuandone gli aspetti principali: coerenza con le politiche e strategie nazionali, subnazionali o locali; meccanismi di partenariato e partecipazione; riconoscimento e rispetto di consuetudini e diritti tradizionali; strumenti di possesso sicuro della terra; approcci olistici, intersettoriali ed iterativi; approcci di ecosistema che garantiscano l’uso sostenibile delle risorse; adeguata previsione e valutazione di beni e servizi forestali; decentralizzazione, pur nel rispetto della sovranità nazionale. A testimonianza di questo percorso, il documento dell’MCPFE sui PFN in Europa fa esplicitamente riferimento al processo IPF/IFF⁷.

Nel 1996 la **FAO** ha pubblicato un documento intitolato “Principi base e linee guida operative per la formulazione e revisione dei PFN”, riferito principalmente ai Paesi in via di sviluppo.

Il 9 maggio 1998 è stato approvato a Londra il programma di azione dei **G8** sulle foreste, in cui si trova un capitolo specifico riguardante i PFN (il numero III), sottolineandone l’importanza ai fini del raggiungimento di una gestione forestale sostenibile.

A livello europeo, all’interno del COST⁸ nel 1999 è stato avviato un programma di ricerca denominato **COST E19** sui *“PFN in un contesto europeo”*, cui partecipano ricercatori ed esperti (forestali, economisti, sociologi, ecc.) di 20 Paesi europei, oltre a membri dell’MCPFE, con l’obiettivo di fornire ai decisori politici strumenti tecnico-scientifici per la formulazione e l’implementazione dei PFN.

⁵ Ns. traduzione.

⁶ MCPFE, 2003, Vienna Resolution 1, “Cross-sectoral co-operation and National Forest Programmes”, Expert Level Meeting, 13-14 February 2003, Vienna, Austria (nostra traduzione)

⁷ “Building on the consensus achieved on national forest programmes (nfps) by the Intergovernmental Panel on Forests (IPF) and its successor, the Intergovernmental Forum on Forests (IFF), the MCPFE shares the following MCPFE approach to national forest programmes in Europe” (MCPFE, 2002, “MCPFE Approach to National Forest Programmes in Europe”)

⁸ Intergovernmental framework for European Co-operation in the field of Scientific and Technical Research, fondato nel 1971, rappresenta 34 Stati europei tra cui l’Italia

Anche l'**EFI** (European Forest Institute), ente di ricerca forestale finlandese con importanti diramazioni internazionali, ha organizzato alcuni forum di ricerca politica forestale; si possono citare, ad esempio, il forum del giugno 1999 a Joensuu (Finlandia) sul *“Ruolo dei PFN per assicurare una gestione forestale sostenibile”*⁹ e quello dell'aprile 2002 a Savonlinna (Finlandia) dal titolo *“Impatti della politica intersettoriale sulle foreste”*¹⁰, entrambi con rilevanti ricadute conoscitive sui PFN.

Per quanto riguarda gli impegni assunti dall'Italia, bisogna ancora sottolineare che anche l'**Unione Europea** ha espresso pareri favorevoli alla formulazione dei PFN. In particolare, nella Comunicazione della Commissione sulla *“Strategia forestale dell'Unione Europea”* del 1998 si legge che *“I piani forestali a livello nazionale o locale costituiscono un quadro di riferimento globale per affrontare le questioni di cui trattasi nell'ambito della gestione sostenibile delle foreste. Essi offrono strumenti per la pianificazione, l'attuazione e il monitoraggio delle attività forestali e di quelle ad esse correlate, rendendo possibile l'applicazione concertata e coordinata di programmi e attività da parte di tutti gli interessati sulla base di obiettivi e strategie mutuamente convenuti”*¹¹. Inoltre, *“in conformità al principio della sussidiarietà, gli Stati membri sono responsabili dell'elaborazione e dell'attuazione di piani forestali nazionali o di strumenti equivalenti”*¹². Infine, il Regolamento CE 1257/99 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEOGA Garanzia, che attualmente è l'unico strumento finanziario comunitario a favore delle foreste, contiene uno specifico richiamo ai PFN nell'art. 29, in cui si afferma che il sostegno al settore forestale *“si basa su programmi forestali nazionali o regionali o su strumenti equivalenti, che devono tener conto degli impegni assunti in sede di conferenze ministeriali sulla protezione delle foreste in Europa”*. Tale vincolo, che sinora non ha trovato applicazione, non va sottovalutato, perché si presta a interpretazioni letterali piuttosto significative come quella proposta da Colletti: *“al di là dei piani di sviluppo rurale, necessari per l'attuazione del regolamento, l'erogazione di contributi a favore del settore forestale viene vincolata all'esistenza di un PFN”*¹³.

Alcuni aspetti metodologici

Le definizioni di PFN proposte a livello internazionale sono necessariamente piuttosto generali ed un poco vaghe, perché devono adattarsi a situazioni diverse e fornire delle linee di principio, senza poter entrare nel dettaglio delle scelte operative.

E' quindi opportuno cercare di descrivere più dettagliatamente alcuni aspetti metodologici relativi a un PFN.

Innanzitutto un PFN è uno strumento di pianificazione, quindi deve fornire l'indirizzo generale per la realizzazione di una politica settoriale, in questo caso quella forestale, in un periodo stabilito¹⁴. A partire da indirizzi e obiettivi, il piano fissa i risultati precisi da raggiungere, le linee di azione e le strategie da seguire. La pianificazione inoltre non deve costituire un quadro rigido, ma consentire una certa flessibilità e un certo margine di manovra nell'ambito degli indirizzi stabiliti.

In questo ambito è utile ricordare che il concetto di programmazione, anche se spesso è usato come sinonimo di pianificazione, è leggermente diverso: è infatti uno strumento di gestione operativo, che individua le azioni da svolgere per ottenere gli obiettivi fissati con la pianificazione.

⁹ *“The role of National Forest Programs to ensure sustainable forest management”*.

¹⁰ *“Cross-sectoral policy impacts on forests”*

¹¹ Commissione Europea, 1998, *“Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sulla strategia forestale dell'Unione Europea”*

¹² *ibidem*

¹³ Colletti L., 2001, *“I programmi forestali nazionali e gli impegni internazionali”*, Linea Ecologica – Economia Montana, n. 3, Maggio-Giugno 2001, pag. 5.

¹⁴ Buttoud G., Samyn J., 1999, *“Le plan forestier national”*.

La pianificazione in materia di foreste è quindi l'insieme delle decisioni concrete derivanti da una politica forestale, che sono definite, a diversi livelli di applicazione, nello spazio e nel tempo. La pianificazione individua per ogni ambito geografico le figure coinvolte e gli operatori responsabili, stabilisce le diverse fasi e un calendario preciso¹⁵.

La pianificazione forestale deve fare riferimento alla nozione di "foresta" nel suo significato più ampio, riconoscendone cioè la multifunzionalità e promuovendo attività rivolte all'utilizzazione sostenibile dei prodotti forestali; inoltre deve articolarsi con i piani di sviluppo degli altri settori (ad esempio quello agricolo).

Per quanto riguarda l'implementazione, la pianificazione forestale dovrebbe articolarsi in un piano d'azione strategico, che fissa le linee d'azione, piani d'azione operativi e un ciclo di programmazione annuale per fissare gli interventi concreti. Inoltre, in una situazione ideale, il PFN dovrebbe potersi appoggiare su piani forestali regionali per articolare le strategie nazionali tenendo conto delle diverse realtà territoriali, attraverso una responsabilizzazione delle autorità amministrative locali.

La responsabilità dell'entrata in vigore del Piano spetta al Ministero o all'autorità competente; ma, a livello di esecuzione delle misure, è necessario ricordare che le responsabilità vanno decentrate il più possibile per garantire la massima efficacia. Bisogna comunque tenere conto del contesto specifico dei diversi Paesi, dal punto di vista forestale, politico, sociale, economico e ambientale.

Inoltre il PFN deve permettere di verificare se gli obiettivi della politica forestale vengono rispettati in tempi stabiliti; è quindi anche uno strumento di monitoraggio¹⁶ e valutazione¹⁷. Questo processo consente l'adattamento continuo del PFN e si attua attraverso l'uso di indicatori, per controllare il grado di conseguimento di un risultato o di un obiettivo.

Contenuto del PFN

La parte centrale di un PFN è quindi costituita dal quadro di pianificazione operativa, che espone le scelte operative prioritarie in termini di obiettivi, risultati attesi e linee d'azione. Inoltre individua le strategie di realizzazione, le responsabilità degli attori pubblici e privati coinvolti, le risorse umane e finanziarie necessarie, compresa la loro fonte: è importante sottolineare che il PFN è anche un piano di spesa. Inoltre devono essere stimati gli impatti sociali, economici ed ambientali.

A tal fine il PFN dovrebbe contenere:

- una valutazione sul periodo precedente di programmazione;
- le misure di accompagnamento: riorganizzazione dell'amministrazione forestale, riformulazione delle norme, aggiornamento delle statistiche forestali (Inventario), programmi di ricerca, rafforzamento delle competenze locali (formazione).

Seguendo tale schema logico si può rilevare che la pianificazione traduce nei fatti una volontà politica, quindi è necessario innanzi tutto che vengano definite le linee di politica forestale, attraverso un approccio partecipativo:

- espressione delle opinioni di tutti gli attori coinvolti;
- negoziazione per stabilire dei compromessi tra le diverse posizioni conflittuali esistenti;
- convalida ufficiale dei compromessi raggiunti;
- comunicazione dei risultati tramite una conferenza nazionale finale ;

Per quanto riguarda la formulazione del PFN, per ogni obiettivo individuato dal documento di politica forestale si descrivono:

- i risultati attesi

¹⁵ ibidem.

¹⁶ Monitoraggio: sorveglianza continua (o periodica) per assicurarsi che il calendario di lavoro, le attività e i risultati attesi si svolgano secondo il "piano" stabilito.

¹⁷ Valutazione: processo sistematico che cerca di valutare, il più possibile oggettivamente, l'efficacia di un piano in rapporto agli obiettivi da raggiungere e ai risultati attesi.

- la situazione attuale
- le linee d'azione
- le responsabilità
- gli indicatori per la valutazione
- le risorse necessarie stimate.

La situazione italiana

Lo schema di pianificazione descritto nel paragrafo precedente appare di difficile applicazione in Italia, per una serie di ragioni riguardanti la struttura stessa del nostro settore forestale.

Com'è noto, la legge nazionale ancora oggi vigente in materia di foreste è il Regio Decreto 30 dicembre 1923, n. 3267 "Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani" (la cosiddetta "Legge Serpieri"), che ha istituito il vincolo idrogeologico e l'obbligo della predisposizione di piani economici (o di assestamento forestale) per la gestione dei boschi pubblici.

Fino agli anni Settanta, le competenze gestionali in materia di foreste erano centralizzate ed affidate allo Stato, che le esercitava soprattutto attraverso il Corpo Forestale dello Stato; tra il 1972 e il 1977 (D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11 e D.P.R. 24 luglio 1977, n. 16), le competenze in materia agricola e forestale sono state trasferite alle Regioni, lasciando allo Stato (in particolare al Ministero per le Politiche Agricole e Forestali) residue competenze di carattere generale e programmatico.

In tale quadro giuridico, il principale atto di programmazione a livello nazionale è rappresentato dal Piano Forestale Nazionale, approvato dal CIPE il 2/12/1987. Il Piano ha avuto una durata decennale (1988/97) ed è stato il primo documento nazionale che ha riconosciuto autonomia al settore forestale, separandolo da quello agricolo; inoltre esso ha avuto il notevole pregio di considerare il bosco come una risorsa naturale rinnovabile e multifunzionale.

Diversi Autori ritengono tuttavia che il Piano Forestale Nazionale non abbia "trovato un'applicazione concreta e completa"¹⁸, a causa dell'insufficiente copertura finanziaria, ma anche perché la scarsa chiarezza su ruoli, compiti e responsabilità di Stato e Regioni ha fatto sì che solo otto Regioni abbiano redatto un piano regionale seguendo le direttive del Piano nazionale.

Secondo Corrado e Merlo (1998), il "fallimento" del piano Nazionale deve insegnare che "*I Piani Forestali Nazionali non possono funzionare quando i rapporti tra Stato e Regioni non sono chiari, a causa di difetti istituzionali, e non ci sono risorse finanziarie disponibili*"¹⁹.

Nel 1999 il gruppo di lavoro del CNEL sulle tematiche afferenti il settore del legno ha organizzato alcune audizioni con un certo numero di Regioni italiane (Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Provincia autonoma di Trento, Toscana, Marche, Abruzzo, Campania, Sicilia e Sardegna) per far luce su alcuni aspetti delle diverse realtà forestali regionali, in particolare per quanto riguarda la diversificazione di normative, pianificazione e programmazione.

Da questa ricerca è emerso un quadro di estrema disomogeneità, anche a causa del mancato coordinamento da parte dello Stato, in assenza di una legge quadro di settore. Le Regioni lamentano il fatto che siano state loro conferite le competenze in materia forestale, mentre i finanziamenti, le strutture ed il personale sono stati trasferiti solo parzialmente. Questo fa sì che le risorse, sia umane sia finanziarie, risultino insufficienti per una corretta gestione delle foreste.

Altri problemi riguardano inoltre gli strumenti conoscitivi: l'Inventario Forestale Nazionale del 1985 non è mai stato aggiornato e i suoi dati sono comunque troppo generici per essere utilizzati a livello regionale, mentre le altre fonti statistiche (inventari forestali regionali, dati ISTAT) non sono

¹⁸ CNEL, 2000, "L'evoluzione della politica forestale italiana dalla legge Serpieri alle sfide europee: obiettivi e strategie", Roma, pag. 2

¹⁹ Corrado G., Merlo M., 1998, "The state of National Forest Programmes in Italy", EFI Proceedings n. 30, "Formulation and Implementation of National Forest Programmes", pag. 162 (nostra traduzione)

omogenee e quindi non si possono confrontare direttamente. Infine, anche la ricerca nel settore forestale risulta frammentaria e dispersiva, senza coordinamento a livello nazionale.

Emerge quindi un quadro di difficoltà del settore forestale, a cui si aggiunge la necessità di adeguare le politiche italiane a quelle internazionali, a partire dall'introduzione del concetto di gestione sostenibile²⁰. Di conseguenza, non si può che condividere *“la necessità e l'urgenza di porre mano ad una riforma organica del sistema forestale italiano”*²¹, che secondo diverse fonti passa anche attraverso la predisposizione di un Piano Forestale Nazionale, in linea con i dettami metodologici espressi in precedenza.

A tal proposito anche la Mozione Finale del II Congresso Nazionale di Selvicoltura, che si è tenuto a Venezia dal 24 al 27 giugno 1998, ha ribadito *“ai nostri politici l'esigenza di operare riforme, nel settore forestale, attinenti con gli impegni che, a livello di Unione Europea e in convenzioni internazionali, l'Italia ha già sottoscritto”*. In particolare, si è individuato anche lo strumento, nell'istituzione di un Fondo Forestale Nazionale per *“predisporre e finanziare adeguatamente un nuovo piano forestale nazionale”* e *“provvedere all'aggiornamento costante dell'Inventario Forestale Nazionale e di quelli regionali, includendo parametri ecologici e sociali oltre a quelli economici e selvicolturali”*²².

Questa esigenza è stata colta anche a livello istituzionale; il documento del CNEL *“L'evoluzione della politica forestale italiana dalla legge Serpieri alle sfide europee: obiettivi e strategie”* (2000) riporta le conclusioni di un'indagine conoscitiva dal titolo *“Le risorse forestali”*, condotta dalla XIII Commissione (Agricoltura) della Camera dei Deputati, presieduta dall'On. Pecoraro Scanio, secondo cui per riformare organicamente il sistema forestale, oltre all'adozione di piani forestali nazionali e regionali e alla predisposizione di un inventario forestale nazionale, è necessario elaborare una legge quadro che, aggiornando la legge del 1923, costituisca finalmente un indirizzo coerente per le Regioni.

Negli ultimi anni è stato fatto qualche passo in questa direzione, per esempio Il Ministero per le Politiche Agricole nel 1998 ha commissionato all'ISAFa lo studio di fattibilità per il *“Secondo Inventario Forestale Nazionale”*, per garantire un monitoraggio permanente ed efficace dei boschi su tutto il territorio nazionale. Questo studio presenta varie possibili soluzioni, differenziate nei costi, nella precisione dei risultati, nella complessità della realizzazione e negli schemi di indagine adottati.

Anche per quanto riguarda la legge quadro, è stato creato un gruppo di lavoro, i cui risultati sono stati pubblicati nel 2001 in un volume dell'Accademia Italiana di Scienze Forestali.

Tuttavia, nonostante gli sforzi compiuti e la sostanziale identità di vedute sui punti critici, i passi concreti sono per ora molto modesti. Ad esempio, l'ultimo strumento normativo nazionale riguardante le foreste, il Decreto Legislativo 18 maggio 2001, n. 227, *“Orientamento e modernizzazione del settore forestale”*, tiene conto solo in minima parte dei suggerimenti espressi dalla *“Proposta di legge quadro forestale”* e, sebbene sia considerato da alcuni la *“prima legge forestale del nostro Paese”*²³, non è sicuramente una *“legge quadro”*. Inoltre non prevede la realizzazione di un Piano Forestale Nazionale né di un Inventario Forestale Nazionale, limitandosi

²⁰ A questo riguardo l'ANPA ha pubblicato nel 2000 un primo Progetto di ricerca per l'individuazione di un sistema di *“Indicatori di gestione forestale sostenibile in Italia”* a cura del Prof. Pettenella dell'Università degli Studi di Padova, il cui scopo è *“l'individuazione di un sistema di indicatori per il monitoraggio dello stato delle risorse, delle modalità di gestione e degli effetti delle scelte di politica forestale a livello nazionale, in accordo con gli impegni assunti dal Governo italiano nell'ambito delle Conferenze interministeriali di Strasburgo, Helsinki e Lisbona”* (Pettenella D., 2000, *“Indicatori di gestione forestale sostenibile in Italia”*, ANPA, pag. 7)

²¹ CNEL, 2000, op. cit., pag. 19

²² II Congresso Nazionale di Selvicoltura, 1998, *“Mozione finale”*, 24-27 giugno 1998, Venezia

²³ Abrami A., 2002, *“I contenuti di novità in materia forestale nella disciplina del decreto n. 227 del 2001”*, Monti e Boschi, n. 1, pag. 4

ad affermare nell'art. 3 che *"...le Regioni definiscono le linee di tutela, conservazione, valorizzazione e sviluppo del settore forestale nel territorio di loro competenza attraverso la redazione e la revisione dei propri piani forestali"*.

Senza addentrarci nel commento del Decreto, si può rilevare che questa attribuzione di competenze alle Regioni mette in luce proprio il nodo cruciale intorno a cui ruota la possibilità per lo Stato italiano di adempiere all'impegno di redigere un piano forestale nazionale: dagli anni '70 e poi con la Riforma Bassanini, la competenza regionale in materia di foreste è divenuta totale o quasi. Il decreto legislativo 143 del 1997 (completato per alcune disposizioni da decreto 112 del 1998) *"chiarisce in maniera definitiva le competenze rimaste all'Amministrazione centrale: coordinamento della politica nazionale con la politica comunitaria, riferimento degli interessi nazionali e rappresentanza degli stessi in sede internazionale, disciplina generale e coordinamento nazionale in alcune specifiche materie (libro nazionale dei boschi da seme, tutela delle biodiversità vegetali), oltre alle residuali funzioni riguardanti lo spegnimento degli incendi boschivi con mezzi aerei e la gestione di riserve naturali"*²⁴. Secondo Clauser, quindi, il decreto 227/2001 si può considerare una "anomalia", che rischia di *"accrescere le possibilità del contendere fra Stato e Regioni"*²⁵, perché il compito di emanare leggi in materia forestale è ormai di esclusiva competenza delle Regioni.

Un'altra "anomalia" può essere considerata la situazione del CFS: mentre da più parti si richiedeva che il Corpo venisse inteso come *"organismo che partecipa al sistema forestale, attraverso una partecipazione attiva, non solo basata sul controllo (polizia forestale)"*, la legge di riforma del CFS, attualmente in discussione, gli attribuisce il ruolo esclusivo di *"Forza di polizia dello Stato"* e non prende in considerazione la sua regionalizzazione.

Considerazioni conclusive

E' evidente che la struttura delle competenze forestali in Italia pone dei vincoli alla redazione di un PFN. Addirittura, secondo Corrado e Merlo, *"dato il processo di regionalizzazione e decentralizzazione, istituzioni centralizzate per la pianificazione forestale sono inconcepibili"*²⁶.

E' però anche vero che l'Italia deve attenersi agli impegni presi a livello internazionale (MCPFE, UE); si ricorda in particolare che la Risoluzione 1 di Vienna sui Piani Forestali Nazionali specifica che *"I Paesi firmatari e l'UE si impegnano a individuare sovrapposizioni, divari, contraddizioni nelle politiche, nei programmi, nelle strategie e nelle leggi forestali e a prendere provvedimenti per ridurli"*²⁷. Inoltre, come si è detto, *"L'assenza di un PFN potrebbe addirittura mettere a rischio i fondi che il Regolamento per il sostegno allo sviluppo rurale destina al settore forestale"*²⁸.

D'altra parte la redazione di piani forestali regionali senza un coordinamento statale potrebbe portare ad una situazione di ancora maggiore disomogeneità, anche se un recente studio sui Piani di Sviluppo Rurale nelle diverse Regioni ha messo in luce che gli interventi selvicolturali previsti sono sostanzialmente simili per tutte le Regioni, che non hanno *"progettato un modello di sviluppo locale idoneo alle loro specificità"* ma hanno piuttosto *"cercato di attivare delle misure in campo forestale di significato generale allo scopo di usufruire dei fondi"*²⁹.

²⁴ Hofmann A. A., 2001, "La vie del testo unico forestale", Monti e Boschi, n. 6, pag. 4

²⁵ Clauser F., 2002, "Anomalie nuove e vecchie della legislazione forestale", Monti e Boschi, n. 2, pag. 19

²⁶ Corrado G., Merlo M., 1998, "The state of National Forest Programmes in Italy", EFI Proceedings n. 30, "Formulation and Implementation of National Forest Programmes", pag. 169 (nostra traduzione)

²⁷ MCPFE, 2003, Vienna Resolution 1, "Cross-sectoral co-operation and National Forest Programmes", Expert Level Meeting, 13-14 February 2003, Vienna, Austria (nostra traduzione)

²⁸ Colletti L., 2001, op. cit., pag. 9

²⁹ Chiarello V., 2002, "Analisi degli interventi selvicolturali nei Piani di Sviluppo Rurale delle Regioni d'Italia", Tesi di Laurea, Facoltà di Agraria, Università di Torino, A.A. 2001-2002

Si prospettano pertanto due alternative per la redazione di un Piano Forestale Nazionale:

- PFN come sintesi degli indirizzi generali di settore e come momento di raccordo tra le politiche forestali comunitarie e internazionali e quelle delle Regioni e Province Autonome;
- PFN come piano comprendente la pianificazione dell'uso del territorio e la pianificazione finanziaria (non un piano settoriale)³⁰.

In entrambi i casi si attribuisce comunque al PFN un fondamentale ruolo di coordinamento.

Bisogna sottolineare che in Europa sono stati già messi in atto tentativi concreti di attuare i PFN a livello sub-nazionale; per esempio in Germania la provincia del Baden-Wuerttemberg fin dal 1998 sta portando avanti un'iniziativa per applicare le proposte di azioni dell'IPF/IFF sui PFN³¹. Anche in Germania, infatti, le competenze relative al settore forestale sono decentrate, a causa della struttura federale. Sarebbe utile per l'Italia seguire con maggiore attenzione questa esperienza per quanto riguarda gli aspetti operativi.

E' comunque possibile fare alcune considerazioni: innanzi tutto, se la competenza in materia forestale in Italia è attribuita alle Regioni, queste ultime dovrebbero *"seguire più attivamente le discussioni internazionali"*³² sui PFN e su tutti gli altri temi legati alle foreste. Inoltre nel Baden-Wuerttemberg l'elaborazione del piano sta seguendo un approccio partecipativo, mentre le Regioni italiane che stanno sperimentando forme di pianificazione regionale si sono concentrate esclusivamente sugli aspetti tecnici, producendo documenti interessanti e innovativi, senza preoccuparsi dell'informazione e della partecipazione. Questo è forse uno degli aspetti più significativi nella formulazione della pianificazione e rischia di creare un solco piuttosto ampio tra la formulazione dei piani nel nostro Paese e quelli realizzati nel resto dell'Europa, contribuendo tra l'altro ad aumentare il preoccupante distacco tra la società civile e la gestione delle risorse. E' indubbio infatti che la conservazione, lo sviluppo e la gestione a lungo termine delle risorse forestali passano necessariamente per il coinvolgimento di tutti gli attori interessati e che uno sforzo significativo deve essere condotto, soprattutto nel nostro Paese, per rinforzare la comunicazione tra tutti i settori del sistema, trovando soluzioni democratiche di compromesso tra esigenze differenti e superando l'inerzia istituzionale che attanaglia il nostro Paese.

³⁰ Questa soluzione è proposta da Corrado e Merlo, anche sulla base della seguente considerazione: "to what extent can forests be the objet of a sectoral plan when they perform multiple of functions far from the traditional perception of forestry?" (Corrado e Merlo, 1998, op. cit., pag. 170)

³¹ Reining F., 1999, "Experiences with National Forest Programmes at sub-national level: a report on the NFP project of Baden-Wuerttemberg", in MCPFE, 2000, "The role of National Forest Programmes in the Pan-European context. Presentations and outcomes of the NFP workshop organised by the MCPFE in Tulln/Austria, 13-14 September 1999", pagg. 35-39

³² V. nota 28

Bibliografia

- Abrami A., 2002, "I contenuti di novità in materia forestale nella disciplina del decreto n. 227 del 2001", Monti e Boschi, n. 1, pagg. 4-7.
- Bagnaresi U., Ciancio O., Pettenella D., 2000, "Il settore forestale italiano: linee guida e strumenti di politica forestale", CNEL, Roma.
- Buttoud G., Samyn J., 1999, "Politique et Planification Forestières", Organisation Suisse pour le Développement et la Coopération, Serie IC n. 1, Berne.
- Ciancio O., Nocentini S., 2001, "Proposta di legge quadro forestale", Accademia Italiana di Scienze Forestali.
- Clauser F., 2002, "Anomalie nuove e vecchie della legislazione forestale", Monti e Boschi, n. 2, pagg. 19-20.
- CNEL, 2000, "L'evoluzione della politica forestale italiana dalla legge Serpieri alle sfide europee: obiettivi e strategie", Roma.
- Colletti L., 1999, "Riflessioni sull'Intergovernmental Forum on Forests", Sherwood, n. 48, pagg. 13-17.
- Colletti L., 1999, "I programmi italiani per assicurare una gestione forestale sostenibile", Economia Montana - Linea Ecologica, n. 5, pagg. 18-23.
- Colletti L., Venzi., 2001, "I programmi forestali nazionali e gli impegni internazionali", Economia Montana - Linea Ecologica, n. 3, pagg. 4-9.
- Commissione Europea, 1998, "Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sulla strategia forestale dell'Unione Europea".
- Corrado G., Merlo M., 1998, "The state of National Forest Programmes in Italy", EFI Proceedings n. 30, "Formulation and Implementation of National Forest Programmes", pagg. 157-174.
- GU L 160/80 del 26.6.1999. Regolamento (CE) n. 1257/99 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG).
- Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 2001, Decreto Legislativo 18 maggio 2001, n. 227 – "Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57. N. 137, Supplemento Ordinario n. 149.
- Hofmann A. A., 2001, "La vie del testo unico forestale", Monti e Boschi, n. 6, pagg. 4-8.
- Istituto Sperimentale per l'Assestamento Forestale e l'Alpicoltura (ISAF), 1998, "Secondo Inventario Forestale Nazionale. Studio di fattibilità", Trento.
- MCPFE, 1993, Resolution H1, "General Guidelines for the Sustainable Management of Forests in Europe", Second Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, 16-17 June 1993, Helsinki, Finland.
- MCPFE, 2002, "MCPFE Approach to National Forest Programmes in Europe", Workshop on the role of National Forest Programmes in the Pan-European Context, 7-8 October 2002, Vienna, Austria.
- MCPFE, 2002, "Special item: strengthen synergies for sustainable forest management in Europe through National Forest Programmes", MCPFE Drafting Meeting for the Vienna Conference, 9-10 December 2002, Eisenstadt, Austria.
- MCPFE, 2002, "Report on the implementation of MCPFE commitments for the fourth Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe. Italy", Vienna, Austria.
- MCPFE, 2003, Vienna Resolution 1, "Cross-sectoral co-operation and National Forest Programmes", Expert Level Meeting, 13-14 February 2003, Vienna, Austria.
- Mori P., 1999, "Primi passi verso una strategia forestale europea", Sherwood, n. 43, pagg. 43-49.
- Nuti F., 2001, "La valutazione economica delle decisioni pubbliche, dall'analisi costi-benefici alle valutazioni contingenti", Giappichelli Editore, Torino, 536 pp.
- Pettenella D., 2000, "Indicatori di gestione forestale sostenibile in Italia", ANPA.

- Reining F., 1999, “Experiences with National Forest Programmes at sub-national level: a report on the NFP project of Baden-Wuerttemberg”, in MCPFE, 2000, “The role of National Forest Programmes in the Pan-European context. Presentations and outcomes of the NFP workshop organised by the MCPFE in Tulln/Austria, 13-14 September 1999”, pagg. 35-39.
- II Congresso Nazionale di Selvicoltura, 1998, “Mozione finale”, 24-27 giugno 1998, Venezia.